Plan van aanpak doorontwikkelen planning en control documenten

Aanleiding
Van verschillende kanten is aangegeven dat de huidige opzet en invulling van de P&C documenten niet meer voldoet. Hiervoor zijn door de verschillende raadsfracties, de auditcommissie, in het rapport evaluatie P&C cyclus (rapport Galesloot) en door de accountant aanbevelingen gedaan. De documenten in de P&C cyclus vormen een samenhangend geheel. Daarnaast hebben de verschillende gebruikers (van budgetbeheerder tot gemeenteraad) een verschillende informatiebehoefte (informatiepiramide). Het verbeteren van de P&C documenten kan daarom niet in een keer en vraagt om afstemming, verdieping van inzicht in de informatiebehoefte en om het opdoen van ervaring (wat werkt wel en wat is het effect van een keuze op de andere P&C documenten).

Met de Auditcommissie is afgesproken op 31 januari 2020 dat het college samen met de Auditcommissie deze doorontwikkeling ter hand neemt. De Auditcommissie is hierbij ons aanspreekpunt en klankbord. En de Auditcommissie bepaalt hoe en wanneer de gemeenteraad als geheel betrokken wordt bij deze doorontwikkeling.

We zetten in op twee (samenhangende) sporen. Het eerste spoor richt zich op het doorontwikkelen en vernieuwen van de planning en control documenten inclusief de begroting. Dit spoor willen we samen doen met de Auditcommissie als adviseur en in verschillende stappen terugleggen bij het college van B&W en de gemeenteraad om verdere richting te geven. Een doorlopend proces waarbij we vanuit (het leren kennen van) de informatiebehoefte gezamenlijk toewerken naar P&C documenten die voorzien in de behoeften van alle gebruikers.

Het tweede spoor is de meer technische kant van de verbetering, waarbij we inzetten op het versterken van de basis van de documenten en onze interne werkwijze.

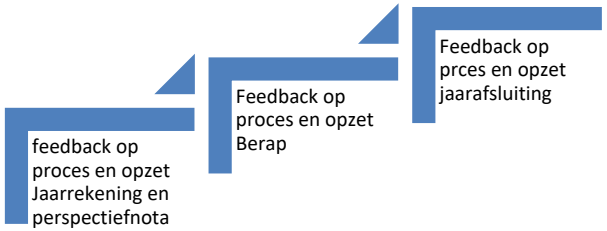
Doorontwikkelen en ambitie
Planning en control gaat basaal over het afleggen van verantwoording over de besteding van de beschikbaar gestelde begrotingsmiddelen. Maar onze ambitie is het stellen van maatschappelijke doelen en het actief sturen op die prestaties die deze doelen dichten bij brengen. De beschikbare middelen zijn hiervoor een kader.
Daarbij raakt het ook de gehele beleidscyclus. Bij het opstellen van beleid willen we meer en beter gebruik maken van data. En ook steeds de vraag stellen hoe we de voortgang en effecten inzichtelijk kunnen maken, kunnen (bij)sturen en kunnen verantwoorden. Een gezamenlijk leer- en groeitraject, tussen organisatie en gemeenteraad. Dit geeft ook direct aan dat het onmogelijk is in één jaarcyclus ‘de perfecte begroting’ te bouwen. Maar ook dat we met ieder beleidsvoorstel en ieder P&C document een stap kunnen zetten.

De nu voorgestelde twee sporen gaan gelijk op en versterken elkaar. Daarom sturen wij het tweede spoor ter kennisname aan u toe. Met beide sporen zetten we concrete stappen met een korte doorlooptijd die tastbare ontwikkelingen laten zien. Dat motiveert, geeft vertrouwen en stimuleert het denken. Hiervoor richten we apart opgaveteam op onder opdrachtgeverschap van Martin Broers.
In de volgende twee pagina’s werken wij de sporen inhoudelijk uit.

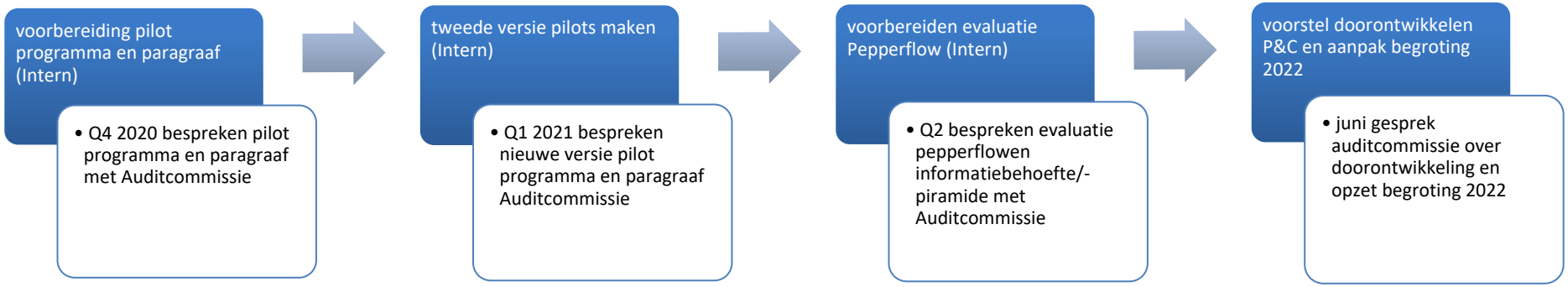
Gezamenlijke doorontwikkeling P&C documenten (ter bespreking)

Aanleiding
Samen willen we gaan bouwen aan het inzichtelijk krijgen van de informatiepiramide. Het samen verkennen van mogelijkheden, van inhoud en vorm. Bewuste keuzes kunnen maken en richting kunnen geven op basis van concrete voorbeelden en ervaringen.

Voorstel
We willen het vernieuwen van de P&C documenten samen met de auditcommissie oppakken door iedere stap te evalueren en te bespreken. Wat was goed en moeten we uitbouwen, wat was minder goed en moeten we verbeteren? En deze ervaringen periodiek met de Auditcommissie en raad delen om zo de voortgang te toetsen en de verbeteringen tastbaar te maken.



1. We starten met de bestuurlijke en ambtelijke evaluatie van de twee recente documenten, de jaarrekening 2019 en de perspectiefnota 2021. Op proces en inhoud. Deze evaluatie bespreken we graag met de auditcommissie en halen daar feedback op. Deze stap willen we inbouwen na ieder regulier P&C document; evalueren en feedback ophalen
2. We willen leren aan de hand van twee concrete voorbeelden; een programma en een paragraaf (dwars door de begroting). Welke mogelijkheden zijn er? Wat is de informatiebehoefte op verschillende niveaus? Wat kunnen we meer met data? Het college doet hier concrete voorstellen voor die we met de auditcommissie bespreken. Een optie is hier de paragraaf Risicomanagement (Fundement V Galesloot bijlage)
3. We verwerken de input en ideeën van de auditcommissie in een nieuwe versie om deze met u weer te delen.
4. Op basis van de keuzes, zullen wij ook pepperflow met u evalueren. Sluit pepperflow nog aan bij hoe we de programma's willen inrichten en verantwoorden?
5. We ronden deze fase af met een voorstel aan de auditcommissie voor de doorontwikkeling van de P&C documenten op basis van wat we gezamenlijk ervaren hebben. Zo leggen we de basis voor de begroting 2022. Ook dit is een groeiproces waarbij we de opgehaalde input zo veel mogelijk proberen te verwerken, afhankelijk van het programma en bijvoorbeeld beschikbare data.
6. Na de begrotingsbehandeling hebben we de hele P&C cyclus een keer doorlopen en stemmen we nieuwe verbeterstappen graag met u af.



Versterken basis (ter kennisname) (2020-2021)

Aanleiding
Het Rapport Galesloot en de opmerkingen vanuit de Auditcommissie hebben geleid tot de volgende concrete stappen en acties. Als bijlage is paragraaf 4.2 Fundamenten uit het rapport Galesloot toegevoegd. Bij de acties verwijzen wij naar de nummering in die bijlage.
Eén van de nog uit te voeren acties is het nog een keer inhoudelijk doorlopen van het rapport Galesloot om te bepalen of de daarin opgenomen verbeterpunten op een voldoende mate geborgd zijn door de uitgezette acties, of dat hier nog aanvullende stappen gezet moeten worden.

Wat is er gerealiseerd

- De Financiële verordening is geactualiseerd begin 2020 (Fundament I)
- Basisstructuur van het financieel systeem komt overeen met de structuur in de begroting.(Fundement IV)
- De koppeling tussen het financiële systeem en Pepperflow is gerealiseerd. (Deel fundament VIII)
- Er is een projectenstructuur opgezet, waardoor deze eenvoudiger zijn te benaderen in key2.(Fundament VIII)
- Kapitaallasten die gedekt worden door reserves hebben we inzichtelijk in Key2.
- Raads- en collegebesluiten worden direct verwerkt in Key2.
- Overheadkosten zijn onderscheiden.
- Er is een proces afgesproken voor de inzet van derden.
- Er is een training voor budgetbeheerders gegeven.(Fundament II en III)
- Er is een lijst voor ieder P&C document met aandachtspunten vanuit financiën die gedeeld wordt met de programmamanagers.
- Er zijn dashboards ontwikkeld waarin voor de teams informatie staat over hun teambudget.
- Naar aanleiding van opmerkingen van de auditcommissie en de accountant:
    - De leesbaarheid en overzichtelijkhied in de perspectiefnota is aangepast
    - De uitgangspunten zijn expliciet opgenomen in de perspectiefnota
    - Toelichten verschuivingen in programma’s (wordt opgenomen in de wijziging van de Financiële verordening en dit jaar)
    - Er is een contractenregister opgezet en de contracten zijn grotendeels in dit systeem verwerkt.

Wat gaan we nog doen

- Op basis van rapport Galesloot verder bepalen van de verbinding tussen lopende acties en verbeterpunten.
- Aanscherpen rollen, taken en verantwoordelijkheden. (Fundament II en III)
- Aanscherpen verbinding activiteiten en budgetten (werkende weg leren, gewone mensen taal).(Fundament II en III)
- Verhelpen weeffouten tussen budgetten en structuur.
- Doorontwikkelen van de documentenstructuur en flow (oa één basis).
- Begeleiden van medewerkers bij het invullen van hun (budget)rol en verantwoordelijkheid. (Fundament II en III)
- Initiëren van meer datagedreven werken, sturen en verantwoorden.(deel fundemant IX)
- Voorstel tot aanvulling Financiële verordening (Fundament IV, X)

4.2. Fundamenten (uit rapport Galesloot)

Norm: de inrichting van de P & C – cyclus en de plaats, functie en inhoud van de afzonderlijke documenten voldoen aan landelijke en specifiek lokale vereisten.

Gemeenten zijn gebonden aan de voorschriften van het Besluit Begroting en
Verantwoording en de stellige uitspraken van de commissie B.B.V. Daarnaast schrijft de Gemeentewet voor dat de gemeente in de financiële verordening de kaders vastlegt voor het financieel beleid, de financiële organisatie en de P & C – cyclus en de rolverdeling tussen het college en gemeenteraad daarin verduidelijkt.
Voor de P & C - processen zijn een aantal algemene kaders [1] voor de organisatie van belang:

I. Financiële verordening 212 Gemeentewet. Deze dateert van 2016, een aangepast ontwerp is in behandeling en wordt in de raad van januari 2020 ter vaststelling aangeboden. De verordening is aangepast aan de nieuwe P & C – cyclus en daarmee ook afgestemd met de sturing op speerpunten en activiteiten.
II. Regeling budgethouderschap en budgetbeheer; deze is aanwezig en aangepast aan de zelforganisatie per 2016; programmamanagers zijn op basis van een regeling uit september 2017 nu budgethouder [2] en sturen ondersteund door financieel consulenten de budgetbeheerders aan.
III. Actueel overzicht (80) budgetbeheerders: dit is voorhanden; evaluatie van nut en noodzaak van dit grote aantal budgetbeheerders is niet aangetroffen
IV. Begrotingsbeheer en wijzigingsprocedures. Deze zijn niet vastgelegd. De begroting wordt bijgehouden in het administratief systeem (Key2) en dus ook wel daarin gewijzigd. Wijzigingen is een ambtelijke bevoegdheid van programmamanagers. Als de wijziging binnen de programmakaders blijft leidt dit niet tot een officiële wijziging. Dit blijkt dan pas achteraf voor de raad. Ook is niet uitgewerkt of en hoe het college de raad informeert over grote verschuivingen in de inzet binnen een programma.
V. Beleidskader risico-management; dit is niet aangetroffen. Wel worden er risico-inventarisaties ten behoeve van de begroting en rekening gedaan; hoe, met welke diepgang en welke aandacht voor beheersmaatregelen is niet duidelijk. Voor bepaalde beleidsvelden gelden omvangrijke buffers, bv. voor de grondexploitatie.

[1] Het gaat in deze alinea om algemene kaders voor de cyclus en niet om de Inhoudelijke beleidskaders per programma en beheersvisies/beheersplannen. Deze zijn in actuele versies summier aanwezig. (Positieve uitzondering is beheerplan wegen.) De kaders per programma zijn veelal sterk verouderd.
[2] Vroeger waren de afdelingshoofden de budgethouders.

VI. Beleidskader risico-management; dit is niet aangetroffen. Wel worden er risico-inventarisaties ten behoeve van de begroting en rekening gedaan; hoe, met welke diepgang en welke aandacht voor beheersmaatregelen is niet duidelijk. Voor bepaalde beleidsvelden gelden omvangrijke buffers, bv. voor de grondexploitatie.

VII. Het financieel beleid: met name afschrijvingsbeleid en reserveringsbeleid; deze stukken zijn aanwezig of worden geactualiseerd. De incidentele middelen (reserves) zijn ruim beschikbaar maar op het structureel evenwicht ligt druk.

VIII. Een investeringsplanning is alleen beschikbaar als een jaarlijst; een meerjarenschema met vermelding van de besluitvorming/status van voorgenomen investeringen ontbreekt evenals inzicht in de dekkingsbronnen. Binnen het financieel systeem Key2 is een autorisatie opgenomen; budgetten voor investeringen die nog autorisatie verdienen van het college [3] zijn geblokkeerd.

IX. Prestatie-verantwoordelijkheid en proces-verantwoordelijkheid; voor deze items zijn wel handreikingen beschikbaar (bv voor projectmatig werken) maar de verantwoordelijkheden zijn niet naar teams in de uitvoering uitgewerkt. Wel is duidelijk dat de programmamanagers aan de lat staan voor het realiseren van bestuurlijke ambities naar opgaven en van daaruit naar programmarealisatie (Kwaliteit, Tijd en Geld). Dit dekt echter wel formeel maar in de praktijk niet de going concern begroting en uitvoering. Dit is opmerkelijk als tegelijk is uitgesproken dat het college aan de lat staat voor de tijdige uitvoering van toegezegde activiteiten.

X. Beleidskaders/beleidscontrol: de organisatie is op dit vlak nog zoekende; de begroting is nog sterk een financieel en “doe-document” op actieniveau; er is minder aandacht geweest voor het kaderstellend richting bepalen. De begroting is ook niet voorzien van een doorlinkfunctie naar beleidskaders. Er wordt gewerkt aan een toolkit beleidsevaluatie en een ondersteuningsaanbod voor het ontwerpen van beleid.

XI. College-gedragslijn actieve informatievoorziening; deze ligt vast in de in oktober 2019 aan de raadsleden verzonden memo over verantwoording en normen; hierover is in het voortraject uitvoerig met de audit-commissie overlegd. Afwijkingen op de programmakaders groter dan 50.000 euro dienen te worden vermeld in een bestuursrapportage. Als de afwijkingen zodanig zijn dat eerdere informatievoorziening aan de raad noodzakelijk is, geldt de actieve informatievoorziening via bv een raadsbrief. De audit-commissie heeft in het advies bij de P & C – stukken aangegeven een dergelijke “veiligheidsklep” te willen. Of de systemen zodanig zijn ingericht dat het college kan voldoen aan de actieve informatieplicht is niet uitgewerkt. Dit is wel van belang nu tussen september van enig jaar en juni van het volgend jaar er geen P & C – document verschijnt. Hoe wordt de aandacht op in control zijn op de begroting en andere P & C – afspraken dan vastgehouden. Het college beschikt niet over andere – meer gedetailleerde – P & C – instrumenten dan de raad

[3] Dit omvat ook de investeringsvoorstellen die nog kredietverlening door de raad behoeven.